

Вестник ТвГУ. Серия "Право". 2017. № 3. С. 178 – 185.

Обзор и анонсы научных мероприятий

УДК 34:502(470.331)

ОБЗОР НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ ПО ТЕМЕ «ОСОБО ОХРАНЯЕМЫЕ ПРИРОДНЫЕ ТЕРРИТОРИИ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ: ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОГО ХАРАКТЕРА»

Ю. В. Васильчук

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Обзор содержит основные проблемные вопросы законодательного и правоприменительного характера по особо охраняемым природным территориям Тверской области.

Ключевые слова: *особо охраняемые природные территории, законодательство Тверской области об особо охраняемых природных территориях; проблемы законодательного и правоприменительного характера.*

19 мая 2017 г. на юридическом факультете ТвГУ состоялась научно-практическая конференция по теме «Особо охраняемые природные территории Тверской области: проблемы законодательного и правоприменительного характера». Данная конференция была организована и проведена кафедрой экологического права и правового обеспечения профессиональной деятельности совместно с Общественной палатой Тверской области в рамках реализации Плана основных мероприятий по проведению года экологии и года особо охраняемых природных территорий в 2017 г. на территории Тверской области. В работе конференции приняли участие председатель Общественной палаты Тверской области, декан юридического факультета, д-р юр. наук, профессор, зав. кафедрой гражданского процесса и правоохранительной деятельности Л.В. Туманова, проректор на научной и инновационной деятельности ТвГУ И.А. Каплунов, зав. кафедрой экологического права и правового обеспечения профессиональной деятельности ТвГУ, канд. юр. наук Ю.В. Васильчук, Тверской природоохранный прокурор Д.Е. Плеханов, начальник отдела особо охраняемых природных территорий ГКУ «Государственная инспекция по охране объектов животного мира и окружающей среды Тверской области С.А. Воробьев, а также студенты 3 курса направления подготовки «Юриспруденция» ТвГУ.

Открывая работу конференции, Л.В. Туманова отметила, что сохранение природных комплексов и их компонентов в состоянии,

обеспечивающем надлежащий правовой режим по их использованию и охране, представляется необходимым условием эффективного развития Тверского региона. По данным Министерства природных ресурсов и экологии Тверской области по состоянию на 01.01.2016 г. учтено 998 особо охраняемых природных территорий регионального значения и три местного значения, а также две особо охраняемые природные территории федерального значения. Если говорить о законодательном регулировании, то нельзя не отметить принятие целого ряда нормативных правовых актов в Тверской области по вопросам создания, прекращения деятельности особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения. Вместе с тем реальное положение дел в области охраны данных территорий, отнесенных к объектам общенационального достояния, не в полной мере отвечает требованиям особой охраны этих уникальных земель и тех объектов растительного, животного мира, которые расположены в пределах этих территорий. При этом недостаточно только обозначить круг проблем, связанных с созданием, функционированием особо охраняемых природных территорий, расположенных в пределах Тверской области, необходимо в рамках конференции попытаться сформулировать предложения, прежде всего исходящие от молодежи, относительно совершенствования законодательства и правоприменения по данному вопросу.

Ю.В. Васильчук в своем выступлении обозначила ряд проблем, связанных с созданием особо охраняемых территорий в Тверской области, и обеспечением их надлежащего правового режима. Первая проблема связана с несовершенством действующего законодательства Тверской области. Начиная с 2010 г. активизировалась правотворческая деятельность на уровне субъектов РФ, в том числе в Тверской области, по вопросам создания и деятельности особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения. Так Закон Тверской области «Об особо охраняемых природных территориях в Тверской области» № 108-ЗО¹ был принят 08.12.2010 г., однако его практическая реализация стала возможной только с 2012 г. – с момента принятия Постановления Правительства Тверской области «О порядке рассмотрения документов и материалов, обосновывающих необходимость создания особо охраняемых природных территорий регионального значения, их изменения и упразднения», создания Комиссии при Правительстве Тверской области по вопросам организации и функционирования особо охраняемых природных территорий.

¹ Тверские ведомости. 2010. № 49. 1 - 16 дек.

Законодательством Тверской области, в частности, определены категории особо охраняемых природных территорий, которые могут создаваться в регионе. В соответствии со ст. 2 ФЗ от 14.03.1995 г. № 52-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»² законами субъектов могут устанавливаться иные категории особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения. На основании закона Тверской области «Об особо охраняемых природных территориях в Тверской области» на территории Тверской области к иным особо охраняемым природным территориям относятся охраняемые садово-парковые территории, природно-ландшафтные и охраняемые территории, занятые особыми деревьями. Представляется, что устанавливая категории особо охраняемых природных территорий, не предусмотренные федеральным законом, следует в законах субъектов Российской Федерации, в частности в законе Тверской области, более детально прописывать не только порядок их создания, но и особенности правового режима использования и охраны данных категорий особо охраняемых природных территорий. В отсутствие должного правового регулирования в части определения особенностей правового режима данных категорий особо охраняемых природных территорий представляется затруднительным осуществление государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий за соблюдением их режима, особого правового режима использования земельных участков и иных природных объектов (ресурсов) в их границах, а также применение норм об ответственности за их нарушение.

Тем более что ст. 33 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» прямо закрепляет положение о том, что задачами государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений, установленных в соответствии в том числе с нормативными правовыми актами субъектов РФ требований в области охраны окружающей среды, касающихся режима особо охраняемых природных территорий, особого правового режима земель, природных ресурсов в их границах, режима охранных зон особо охраняемых природных территорий.

В соответствии со ст. 35 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» охрана особо охраняемых природных территорий (ООПТ) осуществляется в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами РФ, а также нормативными правовыми актами субъектов РФ. Этим вопросам посвящена ст. 8 закона Тверской области,

² Российская газета. 1995. № 57. 22 марта.

которая определяет только полномочия органов государственной власти в этой области и не закрепляет никаких положений относительно охраны особо охраняемых природных территорий регионального значения. В связи с этим представляется, что положения ст. 8 нуждаются в доработке. Кроме того, наблюдается недостаток документов стратегического планирования развития системы ООПТ Тверской области.

Вторая проблема связана с созданием новых особо охраняемых природных территорий регионального значения. Правда, возникает встречный вопрос, следует ли нам создавать новые особо охраняемые природные территории, если мы не можем обеспечить выполнение всех законодательно установленных требований в отношении существующих особо охраняемых природных территорий, которых у нас около 1003. Созданию ООПТ предшествует комплексное экологическое обследование. Не исключено, что многие особо охраняемые природные территории регионального значения по разным причинам уже не могут в настоящее время сохранить свой статус, так как утратили особое природоохранное, научное или культурное, оздоровительное значение, т.е. нет деревьев в березовой роще, аисты не прилетают, редкие цветы уже не растут и т.д. Это может быть следствием того, что в течение длительного времени не обеспечивался их правовой режим, связанный с особой охраной, не выполнялись мероприятия по сохранению природных объектов и комплексов, осуществлялась застройка этих территорий, имеет место захламливание, загрязнение данных территорий и т.п.

На сегодняшний день многие специалисты говорят о необходимости переосмысления того, зачем создаются многие особо охраняемые природные территории. Так, общепризнано, что существующая система многих особо охраняемых природных территорий в силу недостаточности площади и неэффективности функционирования не может остановить потерю биоразнообразия, сохранить ненарушенные экосистемы. И если для заповедников приоритетным видом деятельности остается научно-исследовательская, то в отношении других необходимо определить новые ориентиры и направления деятельности ООПТ, включая экологическое просвещение, воспитание, экологический туризм и другие.

Третья проблема связана с юридическим оформлением статуса многих особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения. В программе Тверской области «Управление природными ресурсами и охрана окружающей среды Тверской области» на 2013 - 2018 годы - нарушение режима особо охраняемых природных территорий регионального значения отнесены к основным

проблемам в сфере охраны окружающей среды, а в числе причин, затрудняющих ее реализацию указаны:

- отсутствие точной информации о местоположении особо охраняемых природных территорий регионального значения;
- отсутствие информации о точных границах ООПТ;
- отсутствие установленного режима особой охраны ООПТ.

И такое положение дел характерно для значительной части особо охраняемых природных территорий в Тверской области. Так, например, есть Решение о создании ООПТ 1968 и последующих годов, но не установлены ее границы, установлены границы не постановки на кадастровый учет как зоны с особыми условиями использования и охраны, либо установлена граница особо охраняемой природной территории, но не установлены границы охранной зоны особо охраняемой природной территории, либо отсутствует Положение о создании особо охраняемой природной территории и т.п. Если последовательно не выполнены все необходимые этапы, связанные с созданием особо охраняемой природной территории, то возникает вопрос об обеспечении ее правового режима, и как следствие – возможности применения норм о юридической ответственности за нарушение режима особо охраняемой природной территории, незаконную охоту и других правонарушений. Так, затруднительно в частности применение ст. 8.39 КоАП РФ, которая предусматривает ответственность за нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях, так как если не определены границы особо охраняемой природной территории, то отсутствует обязательный признак данного правонарушения – место совершения правонарушения, а значит отсутствует состав правонарушения и становится невозможным привлечение лиц к юридической ответственности.

Следует отметить, что в Тверской области началась работа по установлению границ особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения. В определенной степени способствовало такой активизации деятельность Волжской природоохранной прокуратуры, которой наработана новая практика предъявления исков к органам государственной власти субъектов Российской Федерации об установлении границ особо охраняемых природных территорий регионального значения.

Четвертая проблема связана с обеспечением правового режима существующих особо охраняемых природных территорий, расположенных в Тверской области. Особо охраняемые природные территории регионального и местного значения, такие как природные парки, памятники природы, являются традиционным местом отдыха

наших горожан, который сопровождается разведением костров, захламливанием земель, движением автотранспорта и т.п. Представляется, что важнейшим направлением деятельности, направленной на сохранение данных уникальных территорий, должно стать экологическое образование, воспитание и экологическое просвещение. Так, Государственной программой РФ «Охрана окружающей среды на 2012 – 2020 гг.» к числу приоритетных задач отнесены не только развитие системы особо охраняемых природных территорий, но и развитие экологического просвещения и экологического туризма на особо охраняемых природных территориях регионального значения.

Представляется, что востребованной формой развития потенциала особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения должна стать эколого-просветительская деятельность. Традиционные экскурсии не дают уже ожидаемого результата и особо не привлекают детей и молодежь. Значит, руководству особо охраняемой природной территории в рамках его правового режима необходимо вносить инновации в эколого-просветительскую деятельность, возможно в форме эколо-квестов, виртуальных выставок, проведения конкурсов фотографий, либо проведения и освещения мероприятий с использованием социальных сетей. Эко-квест – познавательный конкурс с элементами фотографирования, решения логических задач, сопровождающийся знакомством с природными объектами заказника, их ценностью. Так, в Москве, например, особую популярность приобрел конкурс в природном заказнике «Воробьевы горы».

При этом отсутствует достаточное информационное сопровождение о деятельности особо охраняемых природных территорий в сети Интернет. На сайтах Правительства Тверской области, Министерства природных ресурсов и экологии Тверской области есть разделы, посвященные особо охраняемым природным территориям Тверской области, но информации в них явно недостаточно. Возможно следует создать соответствующий сайт для каждой особо охраняемой природной территории, по аналогии с сайтом Ботанического сада ТвГУ.

Данные и другие проблемные вопросы стали предметом обсуждения участников научно-практической конференции. Так, Тверской природоохранный прокурор Д.Е. Плеханов остановился на практике работы Волжской природоохранной прокуратуры. Прокурорскими проверками установлены многочисленные нарушения в данной сфере: непринятие мер по созданию учреждений (администраций), обеспечивающих надлежащее функционирование и охрану ООПТ, отсутствие паспортов и положений о них, неисполнение

обязанности по определению границ ООПТ и их охранных зон, внесению сведений в государственный кадастр недвижимости об особых условиях использования. По всем выявленным нарушениям принимаются соответствующие меры прокурорского реагирования. Также он озвучил особенности рассмотрения дел, связанных с обращением прокурора в суд об установлении границ особо охраняемых природных территорий, а так же затронул вопрос о юридических последствиях, связанных с неустановлением границ особо охраняемых природных территорий, отсутствием паспортов особо охраняемых природных территорий и Положений об особо охраняемых природных территориях.

Проведению конференции предшествовал конкурс студенческих научно-исследовательских работ по теме, связанной с правовым регулированием и практикой применения законодательства об особо охраняемых природных территориях в Тверской области.

Победители конкурса выступили с краткими сообщениями:

1. Вихрова Виктория Андреевна «Конфликт частных и публичных интересов при создании ООПТ (на примере Тверской области)»

2. Нечаева Екатерина Сергеевна «Законодательство Тверской области по вопросу создания ООПТ регионального значения: направления совершенствования»

3. Цилюрик Ульяна Сергеевна «Памятники природы Тверской области: особенности правового режима»

4. Коршунова Виктория Андреевна «Памятники природы Тверской области: направления совершенствования законодательства»

5. Рощупкина Елена Владимировна «Проблемы и возможности осуществления экологического просвещения на территории Центрального Лесного государственного природного биосферного заповедника»

6. Кривчик Полина Дмитриевна, Киреев Дмитрий Владимирович «Административная ответственность за нарушение правового режима ООПТ и его охранной зоны»

7. Паленова Анастасия Евгеньевна «Особо охраняемые территории Тверской области»

8. Евсеев Дмитрий Леонидович «Реальное состояние некоторых ООПТ в Тверской области: взгляд молодежи».

**REVIEW OF SCIENTIFIC-PRACTICAL CONFERENCE ON THEME
"SPECIALLY PROTECTED NATURAL TERRITORIES
OF THE REGION TVER: PROBLEMS OF THE LEGISLATIVE
AND LAW ENFORCEMENT CHARACTER"**

Yu. V. Vasilchuk

Tver State University

The review contains the main problematic issues of legislative and law enforcement nature in the specially protected natural areas of the Tver region.

Keywords: *specially protected natural territories, Tver Region legislation on specially protected natural territories; problems of legislative and law enforcement nature.*

Об авторе

ВАСИЛЬЧУК Юлия Владимировна – канд. юр. наук, доцент, зав. кафедрой экологического права и правового обеспечения профессиональной деятельности ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: vasilchuk.74@mail.ru

VASILCHUK Yu. – PhD, assistant professor, head of chair of environmental law and legal support of professional activity Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, 33), e-mail: vasilchuk.74@mail.ru

Васильчук Ю.В. Обзор научно-практической конференции по теме «Особо охраняемые природные территории Тверской области: проблемы законодательного и правоприменительного характера» // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2017. № 3. С. 178 – 185.